



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial à la République fédérale du Nigéria

Détournement de salaires et d'indemnités par la Civil
Society for the Eradication of Tuberculosis in Nigeria

GF-OIG-18-012

6 août 2018

Genève, Suisse

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) assure la sauvegarde des actifs, des investissements, de la réputation et de la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les mesures appropriées pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, il promeut les bonnes pratiques, réduit les risques et informe de façon complète et transparente sur les abus.

Créé en 2005, le BIG est une composante à part entière du Fonds mondial dont il est toutefois indépendant. Il rend des comptes au Conseil via son Comité des finances et de la vérification, et sert les intérêts de l'ensemble des parties prenantes du Fonds mondial. Ses travaux respectent les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Contactez-nous

Le Fonds mondial considère que chaque dollar compte et n'a aucune tolérance pour la fraude, la corruption et le gaspillage qui empêchent d'acheminer les ressources jusqu'aux personnes qui en ont besoin. Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au BIG en le contactant aux coordonnées ci-dessous. Voici quelques exemples d'actes répréhensibles qu'il conviendrait de dénoncer : vol d'argent ou de médicaments, utilisation des fonds ou d'autres actifs du Fonds mondial à des fins personnelles, fausses factures, mise en scène de fausses formations, contrefaçon de médicaments, irrégularités dans les processus d'appel d'offres, pots-de-vin et dessous-de-table, conflits d'intérêts, violations des droits de l'homme...

[Formulaire en ligne >](#)

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

Courriel :

ispeakoutnow@theglobalfund.org

Courrier postal :

Bureau de l'Inspecteur général

Fonds mondial

Global Health Campus

Chemin Chemin du Pommier 40

CH-1218 Grand-Saconnex, Genève

Service téléphonique gratuit de déclaration :

+1 704 541 6918

Message téléphonique – Boîte vocale 24h/24 :

+41 22 341 5258

Plus d'information : www.theglobalfund.org/oig

Rapport d'audit

Les audits du BIG étudient les systèmes et les processus en place au Fonds mondial et dans les pays pour identifier les risques susceptibles de compromettre la mission de l'Organisation de mettre fin aux trois épidémies. Généralement le BIG audite trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et la supervision. Dans l'ensemble, l'audit a pour objectif d'améliorer l'efficacité du Fonds mondial pour veiller à ce que l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés ait l'impact maximal.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du BIG ont pour but de promouvoir la mission et les objectifs du Fonds mondial via des participations génératrices de valeur ajoutée en exploitant les compétences professionnelles des auditeurs et enquêteurs du BIG. Le Conseil, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander une participation consultative spécifique à tout moment. Le rapport peut être publié à la discrétion de l'Inspecteur général après consultation de la partie prenante ayant effectué la demande.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du BIG étudient les allégations reçues concernant des actes répréhensibles réels ou le suivi d'informations de fraude ou d'abus susceptibles de compromettre la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies. Le BIG réalise des enquêtes administratives et non judiciaires. Ses constatations sont basées sur des faits et des analyses connexes, ce qui lui permet d'établir des déductions raisonnables fondées sur des faits avérés.

Table des matières

1.	Synthèse	4
1.1.	Résumé.....	4
1.2.	Principales constatations du BIG.....	4
1.3.	Mesures déjà prises.....	5
1.4.	Résumé des actions convenues de la Direction	5
2.	Contexte	6
2.1.	Contexte national.....	6
2.2.	Différenciation des enquêtes de pays par catégorie	6
2.3.	Subventions du Fonds mondial dans le pays.....	7
2.4.	Les trois maladies	8
3.	Aperçu de l'enquête.....	9
3.1.	Origine et portée de l'enquête.....	9
3.2.	Type d'acte répréhensible identifié.....	9
3.3.	Dépenses non-conformes	9
3.4.	Montant du recouvrement proposé	9
3.5.	Progrès au niveau des problèmes précédemment identifiés	9
4.	Constatations	11
4.1.	Orchestration d'un plan de détournement des salaires et des indemnités journalières de subsistance des employés par le Coordinateur national de TB Network.....	11
4.2.	Encaissement par TB Network d'un revenu non déclaré au bénéficiaire principal pour la sous-location d'un bureau dans ses locaux	14
5.	Récapitulatif des actions convenues	16
	Annexe A : Méthodologie.....	17
	Annexe B : Résumé des dépenses non-conformes identifiées par le BIG	19

1. Synthèse

1.1. Résumé

Le Coordinateur national de la Civil Society for the Eradication of Tuberculosis in Nigeria (le « TB Network »), sous-réципиendaire des subventions du Fonds mondial au Nigéria, a détourné des salaires et des indemnités de ses salariés travaillant pour les programmes du Fonds mondial durant une période de 14 mois. Trois autres salariés du TB Network ont aidé le Coordinateur national à mettre en œuvre de ce plan.

L'équipe de direction du TB Network demandait à ses salariés travaillant pour les programmes du Fonds mondial de verser au plan une moyenne de 30 % de leur salaire mensuel et de 10 % de leurs indemnités journalières de subsistance¹. Elle disait aux salariés que l'argent contribuait à financer les coûts de fonctionnement de l'organisation et les salaires du personnel de soutien administratif. Cependant, la direction du TB Network et son Secrétaire national ont perçu presque la moitié des fonds collectés.

Le Secrétariat du Fonds mondial engagera une action à l'encontre des individus responsables et cherchera à recouvrer le montant total des dépenses non-conformes identifiées dans le présent rapport.

1.2. Principales constatations du BIG

Entre juillet 2016 et septembre 2017, le Coordinateur national a collecté, avec l'aide de l'ancien Directeur financier et d'un Auditeur interne de programme, un montant de 16 791 646 NGN (51 038 USD)² sur les salaires et les droits à indemnités journalières de subsistance de ses salariés travaillant pour des programmes du Fonds mondial. Les salariés effectuaient des versements sur les comptes bancaires personnels de l'ancien Directeur financier puis, ultérieurement, de l'Auditeur interne du programme qui étaient chargés, sur instruction du Coordinateur national, de la collecte et de la distribution des fonds.

L'enquête a permis de découvrir que la direction du TB Network faisait croire aux salariés que ces versements étaient obligatoires. Certains salariés craignaient de perdre leur emploi s'ils refusaient de payer.

La direction de TB Network indiquait aux salariés que les fonds servaient à « pérenniser » l'organisation, notamment à payer sept agents de soutien administratif, deux salariés du programme faiblement rémunérés et des frais généraux de fonctionnement.

Le Coordinateur national du TB Network, le Responsable de programme, l'ancien Directeur financier (ensemble désignés « la direction de TB Network ») et le Secrétaire national de l'organisation ont tous profité du plan et perçu 45 % du total des fonds collectés. Il est toutefois apparu que le Secrétaire national n'était pas impliqué dans la mise en œuvre du plan et pensait que les salariés effectuaient volontairement les versements.

La direction de TB Network s'est aussi entendue pour détourner un montant supplémentaire de 3 536 797 NGN (10 750 USD) de salaires décaissés par les subventions du Fonds mondial. Pendant une période de deux mois, elle a ainsi autorisé le versement de salaires à cinq employés qui n'y avaient pas droit. Ces cinq salariés reversaient ensuite au plan la majorité de l'argent reçu.

¹ Une indemnité journalière de subsistance est versée aux salariés des programmes du Fonds mondial afin de couvrir les coûts d'hébergement, des repas et d'autres dépenses engagées lors de voyages au titre d'activités programmatiques. Les salariés de TB Network doivent voyager à travers le Nigéria pour effectuer des visites régionales de supervision des organisations communautaires qui mettent en œuvre les activités programmatiques sur le terrain.

² Lorsque le montant original exprimé en NGN est converti en USD, le taux de change utilisé est de 1 USD pour 329 NGN, celui-ci étant le taux moyen pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 septembre 2017. Voir <https://www.oanda.com/currency/average>.

De juillet 2015 à décembre 2017, le TB Network a généré un revenu de 2 996 666 NGN (9 108 USD) en sous-louant à une organisation tiers un bureau dans ses locaux. TB Network recevait un financement de l'une de ses subventions du Fonds mondial pour couvrir totalement le coût de location de ses locaux et n'a pas informé le récipiendaire principal de la sous-location ni du revenu qu'elle générerait.

En février 2017, l'Institute of Human Virology Nigeria (IHVN), l'un des récipiendaires principaux du Fonds mondial qui finance les activités de TB Network, a été informé des prélèvements sur les salaires et les indemnités imposés aux salariés du sous-réceptiendaire travaillant pour les programmes du Fonds mondial.

L'IHVN n'a pas fait remonter cette information au Fonds mondial, enfreignant ainsi l'obligation qui lui est faite de lui déclarer tout problème relatif à l'intégrité de ses ressources.

1.3. Mesures déjà prises

Le Secrétariat du Fonds mondial a écrit à l'IHVN pour lui rappeler l'obligation d'informer le Fonds mondial de toute allégation de fraude. Il a aussi demandé que ce rappel soit communiqué à tous les salariés de l'IHVN.

1.4. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial et le BIG ont approuvé des mesures spécifiques, lesquelles sont décrites en détail dans la Section 5 du présent rapport. En résumé, le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que les récipiendaires principaux prennent des mesures appropriées à l'encontre des individus responsables des pratiques prohibées décrites dans le présent rapport. Il s'assurera notamment qu'ils ne participent plus à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial versées aux récipiendaires principaux. Le Secrétariat veillera également à ce que les constatations du présent rapport soient communiquées aussi largement que possible à l'ensemble des membres du personnel œuvrant à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial au Nigéria.

2. Contexte

2.1. Contexte national

Nation la plus peuplée d'Afrique (186 millions d'habitants), la République fédérale du Nigéria est un pays à revenu intermédiaire inférieur³. Le Nigéria est doté d'un système de gouvernement fédéral composé de 36 États et du territoire de la capitale fédérale. Le pays abrite une population multi-ethnique et de cultures diverses. Grâce à l'abondance des ressources naturelles, le Nigéria est le premier exportateur de pétrole d'Afrique et dispose des plus importantes réserves de gaz naturel du continent⁴.

Le Nigéria reste toutefois confronté à des problèmes de développement et d'importants pans de sa population continuent de vivre dans la pauvreté⁵. Le pays se classe au 152^{ème} rang des 188 pays de l'Indice de développement humain 2016 du Programme des Nations Unies pour le développement⁶. Il est classé 148^{ème} sur les 180 pays de l'Indice de perception de la corruption 2017 de Transparency International⁷. Sous la présidence de Muhammadu Buhari, l'administration actuelle fait de la lutte contre la corruption l'une de ses principales priorités politiques⁸.

Le pays doit faire face à d'importants problèmes de santé et, malgré une amélioration significative de la couverture des moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée au cours de la dernière décennie, il supporte la charge de paludisme la plus élevée au monde (25 % des cas). Le Nigéria enregistre aussi la quatrième plus importante charge mondiale de tuberculose⁹.

2.2. Différenciation des enquêtes de pays par catégorie

Le Fonds mondial a classé les pays dans lesquels il finance des programmes en trois grandes catégories de portefeuille : 'ciblé', 'essentiel' et 'à fort impact'. Ces catégories sont principalement définies en fonction de l'ampleur du montant d'allocation, de la charge de morbidité globale et de l'impact sur la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies.

Les pays peuvent aussi être répartis en deux catégories transversales :

1. Les contextes d'intervention difficiles sont des pays ou régions caractérisés par la faiblesse de leur gouvernance, un mauvais accès aux services de santé et des crises naturelles ou provoquées par l'homme.
2. La Politique de sauvegarde supplémentaire prévoit un ensemble de mesures additionnelles susceptibles d'être mises en place par le Fonds mondial pour renforcer les contrôles budgétaires et de supervision dans un environnement particulièrement risqué.

Le Nigeria est un portefeuille :

- Ciblé : (portefeuilles plus petits, charge de morbidité plus faible, risque moindre pour la mission)
- Essentiel : (portefeuilles plus importants, charge de morbidité plus élevée, risque plus élevé)
- À fort impact : (portefeuille très important, charge de morbidité essentielle pour la mission) et un

³ <https://data.worldbank.org/country/Nigeria> et <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> consultés le 21 mai 2018.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ <http://report.hdr.undp.org/> consulté le 21 mai 2018.

⁷ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 consulté le 21 mai 2018.

⁸ <http://www.worldbank.org/en/country/nigeria/overview> et

https://www.transparency.org/news/feature/nigerias_corruption_challenge tous deux consultés le 21 mai 2018.

⁹ Profil de pays – Nigéria – Fonds mondial <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=NGA&k=430b8acd-ef36-4ef1-8231-0e730499d19a> consulté le 21 mai 2018 et Rapport 2017 sur le paludisme dans le monde de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS).

- x *Contexte d'intervention difficile*
- x *Politique de sauvegarde supplémentaire*

2.3. Subventions du Fonds mondial dans le pays

Depuis 2003, date de début des opérations au Nigéria, le Fonds mondial a décaissé deux milliards de dollars pour lutter contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme dans le pays, faisant de ce dernier l'un de ses plus importants portefeuilles d'investissement. Le Fonds mondial gère neuf subventions actives au Nigéria, ce qui représente un engagement total de 1,2 milliard de dollars répartis pour combattre les trois maladies, dont 1,1 milliard a été décaissé¹⁰.

TB Network, organisation sous-réциpiendaire visée par la présente enquête, participe au programme de lutte contre la tuberculose du Fonds mondial au Nigéria dans les domaines de la mise en œuvre des activités de prévention, de diagnostic et de traitement au niveau des communautés. L'organisation coordonne ces activités via un réseau d'organisations à assise communautaire.

TB Network est sous-réциpiendaire depuis 2013 et met actuellement en œuvre des activités dans le cadre de deux subventions Tuberculose :

- NGA-T-ARFH, sous l'égide de l'Association for Reproductive and Family Health (ARFH) comme réциpiendaire principal. TB Network travaille pour son programme de détection active des cas.
- NGA-T-IHVN, sous l'égide de l'Institute of Human Virology Nigeria (IHVN) comme réциpiendaire principal. TB Network travaille pour son programme de lutte contre la tuberculose multirésistante aux médicaments.

TB Network a également été sous-réциpiendaire de la subvention VIH du Fonds mondial (NGA-H-ARFH) pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017. L'organisation a travaillé pour son programme de renforcement des systèmes communautaires. L'ARFH et l'IHVN sont des organisations non gouvernementales nationales.

TB Network a été nommé sous-réциpiendaire des subventions en cours de ces deux organisations le 1^{er} juillet 2016. Les périodes de mise en œuvre des subventions ont été récemment prolongées de 18 mois et devraient prendre fin au 30 juin 2019. Pour la période de prolongation de 18 mois, la subvention de l'ARFH dispose d'un budget de 21 millions de dollars – dont 1,2 million a été alloué à TB Network¹¹. Parallèlement, la subvention de l'IHVN dispose d'un budget de 28 millions de dollars – dont une somme de 534 000 dollars a été allouée à TB Network¹².

¹⁰ Données tirées de l'outil d'information des activités du Fonds mondial et de la page Internet Profil de pays – Nigéria du Fonds mondial - <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=NGA&k=430b8acd-ef36-4ef1-8231-0e730499d19a> tous deux consultés le 21 mai 2018.

¹¹ Fonds mondial – Budget détaillé de la subvention NGA-T-ARFH.

¹² Fonds mondial – Budget détaillé de la subvention NGA-T_IHVN.

2.4. Les trois maladies ¹³



VIH/sida : L'épidémie de VIH du Nigéria touche tous les groupes de population et toutes les zones géographiques du pays. C'est la deuxième plus importante épidémie au plan mondial. Elle affecte les populations clés de façon disproportionnée :

- 14,4 % : taux de prévalence du VIH chez les professionnel(le)s du sexe,
- 23 % : taux de prévalence du VIH chez les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes,
- 3,4 % : taux de prévalence du VIH chez les consommateurs de drogues injectables.

Depuis 2010, le nombre de nouvelles infections à VIH a diminué de 21 % et le nombre de décès liés au sida de 6 %.

980 000 personnes actuellement sous traitement antirétroviral

3,2 millions d'adultes et d'enfants vivent avec le VIH

2,9 % : taux de prévalence du VIH chez les adultes



Paludisme : Le Nigéria supporte la charge de paludisme la plus élevée au niveau mondial et la maladie est l'une des principales causes de morbidité et de mortalité dans le pays.

Le Fonds mondial, l'Initiative présidentielle américaine de lutte contre le paludisme (PMI), la Banque mondiale et le Royaume-Uni sont les quatre plus importants donateurs de la lutte contre le paludisme au Nigéria. Les contributions aux investissements nigériens contre le paludisme se répartissent comme suit : Fonds mondial 51 %, PMI 38 %, Royaume-Uni 8 % et Banque mondiale 3 %.

24 millions de moustiquaires imprégnées d'insecticide distribuées en 2016

9 millions de traitements à base de CTA distribués en 2016



Tuberculose : Le Nigéria figure parmi les dix pays où les niveaux de tuberculose et de tuberculose multirésistante sont les plus élevés. L'incidence de la charge de tuberculose (nouveaux cas annuels) est estimée à 219 pour 100 000 habitants au Nigéria.

Le Fonds mondial et le Gouvernement financent la plupart des interventions de lutte contre la tuberculose dans le pays.

100 433 cas de tuberculose notifiés en 2016

Taux de succès thérapeutique (nouveaux cas et rechutes) : 84 %

Couverture du traitement : 24 %

¹³ Données et statistiques tirées de la page Internet Profil de pays – Nigéria du Fonds mondial <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=NGA&k=430b8acd-ef36-4ef1-8231-0e730499d19a>, de la page Internet Profil de pays – Nigéria de l'ONUSIDA - <http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/nigeria> toutes deux consultées le 21 mai 2018, du Rapport 2017 sur le paludisme dans le monde de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et du Rapport 2017 sur la tuberculose dans le monde de l'OMS.

3. Aperçu de l'enquête

3.1. Origine et portée de l'enquête

Juillet 2016 : Début des actes répréhensibles

Juillet 2017 : Le BIG est alerté de l'existence d'actes répréhensibles

Origine de l'alerte :

- Secrétariat
- Récipiendaire principal
- Sous-récipiendaire
- Agent local du Fonds
- Lanceur d'alerte anonyme
- Audit
- Autre**

En juillet 2017, le Bureau de l'Inspecteur général a été informé de l'existence possible d'un plan de prélèvement obligatoire sur les salaires et indemnités journalières de subsistance géré par la direction de la Civil Society for the Eradication of Tuberculosis in Nigeria (le « TB Network »). Les informations indiquaient que le plan avait été mis en place le 1^{er} juillet 2016.

Après avoir établi la crédibilité des informations, le BIG a effectué une mission à Abuja, Nigéria, en octobre 2017. L'enquête a couvert la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 septembre 2017.

3.2. Type d'acte répréhensible identifié

- Coercition**
- Collusion**
- Corruption
- Fraude**
- Problèmes relatifs aux droits de l'Homme
- Non-conformité à l'accord de subvention**
- Problèmes relatifs aux produits

3.3. Dépenses non-conformes

63 580 USD : L'enquête a découvert des dépenses non-conformes d'un total de 63 580 USD.

3.4. Montant du recouvrement proposé

63 580 USD : Le BIG propose le recouvrement du montant total des dépenses non-conformes.

3.5. Progrès au niveau des problèmes précédemment identifiés

Depuis 2011, le BIG a publié quatre rapports d'enquête concernant le Nigéria. Dernièrement, une enquête de 2016 a permis de découvrir un détournement systémique de fonds de subventions du Fonds mondial d'un montant de 3,8 millions de dollars par des salariés du Département Planification, Recherche et Statistiques (DPRS) du Gouvernement du Nigéria. À la suite de cette enquête, le Fonds mondial a interrompu ses relations avec le DPRS et interdit aux

Précédents travaux du BIG sur le sujet

GF-OIG-16-015 : Rapport d'enquête – Subventions du Fonds mondial au Nigéria

individus impliqués de travailler à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial.

Le Gouvernement du Nigéria a depuis remboursé ce montant au Fonds mondial.

4. Constatations

4.1. Orchestration d'un plan de détournement des salaires et des indemnités journalières de subsistance des employés par le Coordinateur national de TB Network

Le Coordinateur national de TB Network imposait à ses salariés travaillant pour les programmes du Fonds mondial un plan de prélèvement obligatoire sur les salaires et indemnités journalières de subsistance. Durant la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 septembre 2017, 28 salariés ont versé au plan 16 791 646 NGN (51 038 USD) prélevés sur leurs salaires et/ou droits à indemnités journalières de subsistance. La direction de TB Network a trompé les salariés en leur faisant croire que ces prélèvements servaient à payer du personnel de soutien administratif et des frais de fonctionnement. En réalité, la direction de TB Network et son Secrétaire national ont perçu une importante partie des fonds collectés.

La direction de TB Network s'est également entendue pour détourner des fonds de subvention décaissés au titre de salaires et versés à cinq employés, pour un total de 3 536 797 NGN (10 750 USD). Ces employés ont perçu des salaires auquel ils n'avaient pas droit pendant deux mois et ont dû les reverser au plan.

La gestion du plan et les agissements de la direction de TB Network sont des infractions au Code de conduite des récipiendaires¹⁴ du Fonds mondial. Par conséquent, le BIG considère que l'ensemble du montant collecté auprès des employés est non-conforme et potentiellement recouvrable. L'Annexe B fournit le détail des montants non-conformes.

Plan de prélèvement obligatoire sur les salaires et indemnités journalières de subsistance

Durant la période concernée, TB Network a employé 33 agents qui travaillaient pour les programmes confiés par le Fonds mondial. Parmi ceux-ci, 25 étaient basés dans le bureau d'Abuja et les huit agents restants dans différents États du Nigéria. TB Network employait aussi sept agents de soutien administratif non rémunérés sur des fonds de subvention.

La direction de TB Network a indiqué au BIG que l'organisation gérait un plan de contribution volontaire du personnel dans le cadre duquel les employés effectuaient des versements mensuels en prélevant sur leur salaire et leurs indemnités journalières de subsistance pour financer la pérennité de l'organisation. Selon la direction de TB Network, les employés décidaient chaque mois du montant de leur contribution, et tous ont accepté de verser au plan 10 % de leurs indemnités journalières de subsistance.

Selon les dispositions du plan de pérennisation de TB Network, les fonds collectés servaient pour « *le fonctionnement du bureau, les prêts personnels, la protection des membres entre les subventions et les retards de financement, et d'autres dépenses considérées comme nécessaires par les membres du personnel*¹⁵ ». En outre, la direction de TB Network disait aux employés que les fonds permettaient de payer les salaires d'agents de soutien administratif qui n'étaient pas rémunérés sur les subventions du Fonds mondial.

L'enquête du BIG a permis de découvrir que le plan n'était pas volontaire et que le Coordinateur national imposait aux employés gagnant plus de 100 000 NGN par mois de verser au plan une moyenne de 30 % de leur salaire mensuel. En outre, tous les employés devaient verser au plan 10 % de leurs droits à indemnités journalières de subsistance. Une majorité des agents de TB Network basés à Abuja et un certain nombre d'anciens employés ont déclaré que le plan était obligatoire.

¹⁴ Code de conduite des récipiendaires du Fonds mondial <https://www.theglobalfund.org/en/governance-policies/>.

¹⁵ Plan de pérennisation de TB Network 1.2 (v).

L'ancien Directeur financier leur indiquait le montant qu'ils devaient verser lorsqu'ils étaient recrutés par l'organisation et certains ont déclaré avoir craint de perdre leur emploi s'ils refusaient.

Les employés ont initialement versé leurs contributions sur le compte bancaire personnel de l'ancien Directeur financier de TB Network. À partir d'avril 2017, les contributions ont été versées sur le compte personnel de l'Auditeur interne du programme de lutte contre la tuberculose multirésistante qui était chargé de la collecte et la distribution des fonds. L'ancien Directeur financier et l'Auditeur interne ont tous deux déclaré au BIG qu'ils avaient reçu du Coordinateur national des instructions leur indiquant le montant à collecter auprès des employés et que ce dernier contrôlait la dépense des fonds collectés.

Le conseil de direction de TB Network¹⁶ a procédé à un examen interne en février 2017. Celui-ci a conclu que les employés « *ne sont pas satisfaits de la direction, en particulier en ce que concerne la contribution volontaire du personnel dont ils préféreraient qu'elle soit un montant négocié*¹⁷ ». L'examen interne a été effectué suite à des plaintes de deux anciens employés.

La direction de TB Network avait aussi donné instruction à deux anciens employés de verser au plan un supplément de 50 000 NGN (152 USD) pendant deux mois, en plus de leur versement mensuel régulier. Des documents fournis par les deux employés et l'ancien Directeur financier confirment que les deux employés ont versé le supplément. L'ancien Directeur financier a déclaré au BIG que l'instruction de collecter une contribution supplémentaire lui avait été donnée par le Coordinateur national.

En réponse à la constatation du BIG selon laquelle le plan était obligatoire, la direction de TB Network a mentionné une réunion du personnel qui s'est tenue en 2017 à la suite de l'examen interne. Lors de cette réunion, le Coordinateur national a proposé que l'on mette fin au plan et que le personnel de soutien administratif soit par conséquent licencié. En réponse, les employés ont accepté de poursuivre les versements afin que les agents de soutien administratif ne perdent pas leur emploi. La direction de TB Network a présenté cet argument pour prouver que le plan était bien volontaire. Cependant, comme indiqué de façon détaillée ci-dessous, les employés ne savaient pas que près de la moitié des fonds collectés était reversée à la direction et au Secrétaire national.

La direction de TB Network a profité du plan

Lorsqu'ils ont été initialement interrogés sur le plan, le Coordinateur national, le Responsable de programme et l'ancien Directeur financier n'ont pas dit au BIG qu'ils avaient reçu des fonds collectés auprès des salariés. Ils ne l'ont admis que lorsque le BIG leur a présenté les constatations de l'enquête, notamment des preuves indiquant qu'ils avaient encaissé des versements mensuels venant du plan.

La direction de TB Network a nié tout acte répréhensible. Elle a justifié les versements mensuels en prétendant que les budgets des subventions ne rémunéraient pas ses membres de façon appropriée pour leur travail et leurs responsabilités qui avaient, selon elle, augmenté en juillet 2016. C'est en effet à cette date que TB Network est devenu sous-réциpiendaire des programmes de lutte contre la tuberculose multirésistante et de détection active des cas, en plus du programme de renforcement des systèmes communautaires. La direction a indiqué aux enquêteurs ne pas avoir communiqué cette information aux employés car elle considérait les informations sur les salaires comme confidentielles.

L'enquête a découvert que le Coordinateur national, le Responsable de programme et l'ancien Directeur financier avaient perçu 4 740 234 NGN (14 408 USD) ou 28 % du montant total collecté auprès des employés durant la période couverte par l'enquête. Le Coordinateur national a encaissé

¹⁶ Comité directeur national de TB Network.

¹⁷ Rapport du Comité des ressources humaines du Comité directeur national de TB Network.

2 712 398 NGN (8 244 USD), ou 16 %, le Responsable de programme 1 176 100 NGN (3 575 USD), ou 7 %, et l'ancien Directeur financier 851 736 NGN (2 589 USD), ou 5 %¹⁸.

Les employés de TB Network ont indiqué au BIG qu'ils savaient que les fonds servaient à payer les coûts de fonctionnement du bureau, le personnel de soutien administratif et le complément de salaire de deux employés faiblement rémunérés (l'Auditeur interne du programme de lutte contre la tuberculose multirésistante et l'Assistant financier du programme de renforcement des systèmes communautaires). Bien qu'une partie des fonds collectés ait été utilisée à ces fins, la direction de TB Network n'a pas informé les employés qu'elle percevait aussi des fonds du plan.

Le Secrétaire national de TB Network a également reçu 2 930 000 NGN (8 906 USD) du plan, ou 17 % du montant total collecté. Il a déclaré qu'il avait reçu un versement mensuel du plan sur autorisation du Coordinateur national. Il a indiqué qu'il pensait que les employés contribuaient de façon volontaire au plan. Bien que non basé au siège de TB Network à Abuja et non impliqué dans la mise en œuvre au quotidien des programmes du Fonds mondial, il était considéré comme un membre du personnel de soutien administratif et participait à la gestion administrative de l'organisation.

La direction de TB Network s'est aussi entendue pour détourner des fonds de subvention alloués aux salaires d'employés

Le Coordinateur national, le Responsable de programme et l'ancien Directeur financier ont autorisé le paiement de salaires à cinq agents travaillant pour les programmes du Fonds mondial, salaires auxquels ils n'avaient pas droit. Les cinq employés ont reçu un salaire pour les mois de juillet et d'août 2016, mais n'ont rejoint TB Network qu'en septembre 2016. Le montant total brut des salaires versés aux cinq employés pour ces deux mois s'élève à 3 536 797 NGN (10 750 USD). Le BIG considère ce montant comme non-conforme et potentiellement recouvrable.

Deux des cinq agents ont déclaré au BIG qu'ils avaient commencé à travailler en juillet 2016, mais qu'en raison du caractère limité des activités des subventions en juillet et en août, ils n'étaient pas tenus d'aller au bureau tous les jours avant septembre, au moment où les fonds de subvention ont été décaissés par les bénéficiaires principaux au profit de TB Network. Ces deux agents n'ont pas été en mesure d'indiquer la date précise à laquelle ils ont commencé à travailler et n'ont pas non plus pu expliquer pourquoi ils n'avaient pas signé le registre de présence du personnel avant septembre 2016.

Les minutes des réunions du personnel de TB Network de juillet et d'août 2016 ne comportent aucune trace de la présence des cinq agents à ces réunions. Les minutes de la réunion de septembre 2016 indiquent en revanche qu'on leur a souhaité la bienvenue en tant que nouveaux membres du personnel. Les trois autres employés ont déclaré au BIG qu'ils avaient commencé à travailler en septembre 2016. Le BIG a examiné le registre de présence du personnel de TB Network¹⁹, lequel révèle que les cinq agents se sont présentés pour la première fois au bureau le 14 ou le 19 septembre 2016.

Agissant sur instruction du Coordinateur national, l'ancien Directeur financier a demandé aux cinq employés de conserver 100 000 NGN (304 USD) sur le salaire reçu pour les deux mois et de verser le reste au plan. Au total, ils ont versé 2 407 183 NGN (7 317 USD) au plan pour juillet et août 2016. Les cinq agents ont tous déclaré qu'ils avaient, sur ordre de l'ancien Directeur financier, versé au plan l'essentiel des fonds reçus pour juillet et août.

¹⁸ L'ancien Directeur financier a quitté TB Network en avril 2017. Les chiffres sont donc représentatifs du montant total qu'il a perçu durant la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 31 mars 2017.

¹⁹ Le registre de présence du personnel de TB Network enregistre la date et l'heure à laquelle les employés embauchent et débauchent chaque jour.

4.2. Encaissement par TB Network d'un revenu non déclaré au récipiendaire principal pour la sous-location d'un bureau dans ses locaux

Du 1^{er} juillet 2015 au 31 décembre 2017, TB Network a reçu un financement via la subvention Renforcement des systèmes communautaires du Fonds mondial pour payer le loyer de ses locaux de bureau d'un montant total de 3 744 600 NGN (11 382 USD). Durant cette période et conformément au bail de location, TB Network a versé 3 487 500 NGN (10 600 USD) à son propriétaire.

Entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 décembre 2017, TB Network a sous-loué une partie de ses locaux à une organisation tiers et collecté un loyer de 2 996 666 NGN (9 108 USD). TB Network n'a pas déclaré au récipiendaire principal de la subvention le revenu généré par la sous-location et n'a pas non plus cherché à obtenir d'autorisation concernant la manière d'utiliser ces fonds. Ce revenu a été versé sur le compte bancaire opérationnel de TB Network plutôt que sur son compte ouvert pour les programmes du Fonds mondial, et la façon dont il a été dépensé n'a donc pas fait l'objet d'un contrôle, d'un audit ou d'une approbation du récipiendaire principal.

La non divulgation de ce revenu par TB Network et l'absence de transparence dans l'utilisation des fonds constituent des infractions au Code de conduite des récipiendaires du Fonds mondial. Le BIG considère par conséquent l'ensemble du montant de 2 996 666 NGN (9 108 USD) comme non-conforme et potentiellement recouvrable.

Action convenue de la Direction 1

En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que les récipiendaires principaux prennent des mesures appropriées à l'encontre des individus responsables des pratiques prohibées décrites ici et s'assurera en particulier qu'ils ne participent plus à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial versées à ces récipiendaires principaux.

Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 30 septembre 2018

Catégorie : Risques de gouvernance, de supervision et de gestion

Action convenue de la Direction 2

En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.

Titulaire : Président du Comité des recouvrements

Date cible : 31 octobre 2018

Catégorie : Risques financiers et fiduciaires

Action convenue de la Direction 3

Le Secrétariat du Fonds mondial communiquera directement les constatations du présent rapport aux maîtres d'œuvre (récipiendaires principaux et sous-récipiendaires) au Nigéria et leur demandera de les diffuser auprès de l'ensemble des membres de leur personnel travaillant pour les programmes du Fonds mondial.

Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 30 septembre 2018

Catégorie : Risques de gouvernance, de supervision et de gestion

5. Récapitulatif des actions convenues

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire	Catégorie
1. En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que les bénéficiaires principaux prennent des mesures appropriées à l'encontre des individus responsables des pratiques prohibées décrites ici et s'assurera en particulier qu'ils ne participent plus à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial versées à ces bénéficiaires principaux.	30 septembre 2018	Responsable de la Division de la gestion des subventions	Risques de gouvernance, de supervision et de gestion
2. En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.	31 octobre 2018	Président du Comité des recouvrements	Risques financiers et fiduciaires
3. Le Secrétariat du Fonds mondial communiquera directement les constatations du présent rapport aux maîtres d'œuvre (bénéficiaires principaux et sous-bénéficiaires) au Nigéria et leur demandera de les diffuser auprès de l'ensemble des membres de leur personnel travaillant pour les programmes du Fonds mondial.	30 septembre 2018	Responsable de la Division de la gestion des subventions	Risques de gouvernance, de supervision et de gestion

Annexe A : Méthodologie

Pourquoi enquêtons-nous ? : Quelle que soit leur forme, les actes répréhensibles menacent la mission du Fonds mondial de mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils fragilisent les systèmes de santé publique et facilitent les abus à l'encontre des droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ces actes se traduisent par des détournements de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitent l'impact du Fonds mondial et grèvent la confiance, laquelle est au cœur du modèle de partenariat multipartite du Fonds mondial.

Sur quoi enquêtons-nous ? : Le BIG est mandaté pour enquêter sur toute utilisation qui est faite des fonds du Fonds mondial, que ce soit par son Secrétariat, les bénéficiaires des subventions ou leurs fournisseurs respectifs. Les enquêtes du BIG identifient les cas d'actes répréhensibles, tels que la fraude, la corruption et d'autres types de non-respect des accords de subvention. La Politique de lutte contre la fraude et la corruption du Fonds mondial²⁰ expose généralement les grandes lignes de l'ensemble des pratiques prohibées susceptibles de donner lieu à des enquêtes.

Les enquêtes du BIG visent à :

- (i) identifier la nature et la portée des actes répréhensibles affectant les subventions du Fonds mondial,
- (ii) identifier les entités responsables de tels méfaits,
- (iii) déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par des actes répréhensibles, et
- (iv) placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements et prendre des mesures correctives et préventives, en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés ou les usages qui en sont faits.

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. Il incombe aux bénéficiaires de prouver qu'ils ont utilisé les fonds de subvention conformément aux dispositions des accords de subvention. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables de faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le BIG prend en considération toutes les informations disponibles, y compris les éléments inculpatives et disculpatoires²¹. En tant qu'organe administratif, le BIG est dépourvu de pouvoirs d'application des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Ainsi, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits d'accès acquis au titre des accords conclus entre les bénéficiaires et le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées à fournir des informations.

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement liés au Fonds mondial concernant l'utilisation de l'ensemble des fonds de subvention, y compris ceux décaissés au profit des sous-bénéficiaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs²² et le Code de conduite des bénéficiaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les bénéficiaires sont tenus de respecter. Selon les Directives pour l'établissement des budgets du Fonds mondial, les dépenses conformes celles qui ont été engagées dans le respect des conditions de l'accord de subvention concerné (ou ont autrement été préalablement approuvées

²⁰ (16 novembre 2017) Disponible à l'adresse https://www.theglobalfund.org/media/6960/core_combatfraudcorruption_policy_en.pdf.

²¹ Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes applicables aux enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux, juin 2009, disponibles à l'adresse : http://www.conf-int-investigators.org/?page_id=13, consulté le 1^{er} décembre 2017.

²² Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse :

https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf, et Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, disponible à l'adresse :

https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf?u=636486807030000000. Note :

Les subventions sont habituellement assujetties aux Conditions générales du Fonds mondial et aux Conditions de l'accord de subvention du programme, ou au Règlement relatif aux subventions (2014), qui intègre le Code de conduite des bénéficiaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

par écrit par le Fonds mondial) et ont été validées par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses fournisseurs d'assurance, sur la base de justificatifs.

Sur qui enquêtons-nous ? : Les enquêtes du BIG portent sur les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires, les instances de coordination nationales et les agents locaux du Fonds, ainsi que sur les fournisseurs et les prestataires de services. Les enquêtes du BIG couvrent aussi les activités du Secrétariat qui utilisent des fonds²³. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des bénéficiaires, la portée²⁴ de ses travaux englobe leurs activités relatives à la fourniture de biens et de services. Pour accomplir sa mission, le BIG a besoin de l'entière coopération de ces fournisseurs pour avoir accès aux documents et aux responsables²⁵.

Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées : Lorsqu'une enquête identifie des pratiques prohibées, le Fonds mondial est en droit de chercher à obtenir le recouvrement des fonds de subvention affectés par l'infraction contractuelle concernée. Le BIG a pour mission de découvrir des faits et ne décide pas de la manière dont le Fonds mondial fera appliquer ses droits. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction²⁶. Il incombe au Secrétariat de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse aux constatations de l'enquête.

Cependant, l'enquête quantifiera l'ampleur des dépenses non conformes, y compris les montants que le BIG considère comme recouvrables. Sa proposition de recouvrement est basée sur :

- (i) les montants payés pour lesquels rien ne permet raisonnablement de garantir que les biens ou services ont été livrés (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses, ou autres dépenses irrégulières pour des biens ou services dont la livraison n'est pas garantie),
- (ii) les montants payés qui constituent des surfacturations entre le prix payé et les prix de marché pour des biens ou services comparables, ou
- (iii) les montants engagés qui n'entrent pas dans le champ de la subvention, pour des biens ou des services non inclus dans les plans de travail et les budgets, ou pour des dépenses supérieures aux budgets approuvés.

Comment le Fonds mondial prévient la récurrence des actes répréhensibles : À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des actions de la Direction destinées à atténuer les risques que les pratiques prohibées induisent pour le Fonds mondial et les activités de ses bénéficiaires. Le BIG peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, si nécessaire, assiste lesdites autorités en fonction des besoins tout le long de la procédure, le cas échéant.

²³ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5, 9.6, 9.7 et 9.9, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/3026/oig_officeofinspectorgeneral_charter_en.pdf

²⁴ Charte du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 17.

²⁵ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19.

²⁶ Charte du Bureau de l'Inspecteur général, § 8.1.

Annexe B : Résumé des dépenses non-conformes identifiées par le BIG

Constatation	Montant non-conforme	
	NGN	USD
Détournement de salaires et d'indemnités journalières de subsistance ²⁷	14 384 462,92	43 721,77
Détournement des salaires bruts de juillet et d'août 2016 de cinq employés	3 536 797,14	10 750,14
Non-déclaration d'un revenu de sous-location	2 996 666,00	9 108,41
Total	20 917 926,06	63 580,32

Ventilation des montants non-conformes par subvention

Subvention	Détournement de salaires et d'indemnités journalières de subsistance d'employés (NGN)	Détournement des salaires bruts de juillet et d'août 2016 de cinq employés (NGN)	Non-déclaration d'un revenu de sous-location (NGN)	Total NGN	Total USD
NGA-H-ARFH	5 069 626,90	-	2 996 666,00	8 066 292,90	24 517,61
NGA-T-ARFH	5 502 704,02	1 336 150,80	-	6 838 854,82	20 786,79
NGA-T-IHVN	3 812 132,00	2 200 646,34	-	6 012 778,34	18 275,92
Total	14 384 462,92	3 536 797,14	2 996 666,00	20 917 926,06	63 580,32

²⁷ Total collecté auprès des employés de TB Network durant la période = 16 791 646,13 NGN. Afin d'éviter les doubles comptages lors du calcul du montant non-conforme, les contributions des cinq employés versées au plan pour juillet et août 2016 ont été déduites (2 407 183 NGN). Le salaire total brut versé aux cinq employés pour juillet et août 2016 est considéré comme non-conforme, d'où il résulte qu'un montant de 3 536 797,14 NGN est pris en compte à part du montant non-conforme total.